

# NUEVA GESTIÓN PÚBLICA Y ARREGLO ORGANIZACIONAL EN EL GOBIERNO MUNICIPAL DE TEXCOCO

**Alejandro A. P. Aguilar Miranda**

*Profesor de Tiempo Completo del Centro Universitario Texcoco de la UAEM*

**Berenice Jaime Romero**

*Docente del Centro de Bachillerato Tecnológico Agropecuario No. 35, Centro Universitario Texcoco de la UAEM*

## Resumen

Este artículo aborda de dos maneras, cuestiones relativas a la incidencia de la NGP en el arreglo organizacional: de manera general, considera que la gran difusión que han adquirido los diferentes enfoques emergentes, como la propia NGP, no se ha acompañado de la investigación suficiente para valorar el efecto real que puede causar en la Administración pública actuante; de manera particular, se aproxima a esta discusión a través de información empírica recabada en ocasión de un trabajo de investigación, enfocado en el periodo 2006-2009 del gobierno municipal en Texcoco, Estado de México. En el marco conceptual se describe el perfil de la NGP, así como dos de sus principales herramientas, la Gestión Estratégica y la Gestión de Calidad, las cuales son tratadas como variables independientes; después, se atiende el AO, como variable dependiente, formando el concepto a partir de las contribuciones de la TO.

**Palabras clave:** Gerencia Pública, Gestión de Calidad, Análisis Organizacional.

## Abstrac

*This article approach matters on the NPM influence about the organizational arrangement in two different ways: in a general way the article considers that the big sonority by the different emerging approaches such as NPM have not be accompanied by sufficient research to value their real effects on the acting Public Administration; in a particular way, this discussion is near across the empirical information gathered during a research project focused on the period 2006-2009 in the municipal government in Texcoco, Estado de Mexico. In the conceptual framework the profile of the NPM is described, as well as two of its main tools, Strategic Management and Quality Management, which are treated as independent variables, then the OT is attended as a dependent variable, forming the concept due to the OT contributions.*

**Keywords:** Quality Management, Strategic Management, Organizational Analysis.

## Introducción

**E**l enfoque de la Nueva Gestión Pública (NGP) ha resultado tan polémico como seductor en la atención de los asuntos públicos, ya sea como herramienta de análisis o como menú de instrumentos en la operación; su presencia es indiscutible, aunque no su eficacia. El uso de la NGP en los diferentes niveles gubernamentales es recurrente. Se ha perfilado como una opción viable para establecer orientaciones y prácticas encaminadas a contrarrestar los problemas de agencia del aparato administrativo del Estado.

A nivel internacional, las experiencias de intervención y acción estatal relacionadas con la NGP integran visiones diversas que han generalizado una serie de reformas y políticas presupuestarias, financieras, organizativas y directivas. Estados Unidos, Gran Bretaña, Nueva Zelanda, Australia, Irlanda, Canadá, Francia, Alemania, España, Italia, Grecia, Suecia, Dinamarca, Noruega, Holanda, Bélgica, Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Puerto Rico, República Dominicana, Uruguay y Venezuela son escenarios con visiones diversas y propuestas comunes respecto a la NGP, por lo que constituyen referentes obligados para el análisis publiadministrativo.

En México, el gobierno federal ha dado cuenta de la recurrencia de la NGP en los últimos cuatro periodos, como parte de los planteamientos de la *Reforma del Estado* que han sido integrados en los programas y proyectos de modernización administrativa. Los gobiernos estatales replican este ejercicio (Martínez Vilchis, 2007) a fin de seguir las directrices del Sistema Nacional de Planeación Democrática. Consecuentemente, no es extraño que los principios de la NGP sean introducidos en las agendas y/o prácticas municipalistas.

La importancia de documentar el grado de avance de la NGP a nivel municipal implica observar los alcances que ha tenido sobre los cambios experimentados en organizaciones específicas, como es el caso del gobierno de Texcoco. La pregunta obligada es, por tanto, ¿La recurrencia de la NGP ha influido en las estructuras y funcionamiento gubernamentales de dicho municipio? ¿Es sólo

discursiva? ¿Reconfigura las instituciones públicas municipales?

Después de dos décadas de NGP, la agenda de investigación se encuentra nutrida y comprometida a brindar explicaciones y evaluaciones sobre su eficacia, así como a sugerir enmiendas o, en el caso más agudo, a buscar alternativas. Este trabajo es una contribución para entender, a partir de un estudio de caso, el efecto de la NGP en el Arreglo Organizacional (AO) de un gobierno municipal. Su valor, sin duda, es heurístico, pero se suma al ánimo de revisar el enfoque de la NGP, tan presente hoy en las instituciones públicas.

El horizonte temporal y espacial de este trabajo comprende el periodo 2006-2009 del gobierno municipal en Texcoco, Estado de México. El objetivo trazado fue identificar los elementos de la nueva Gestión Pública (Gestión Estratégica —GE— y Gestión de Calidad —GC—) presentes en los documentos programáticos y normativos,<sup>1</sup> con el propósito de valorar su incidencia en el arreglo organizacional.

## La óptica del trabajo

En atención a que las categorías centrales en este trabajo son la NGP y el AO, este apartado persigue el propósito de esclarecer su contenido conceptual. En el primer caso, escudriñaremos su origen y significado, así como dos de sus principales derivaciones,<sup>2</sup> a saber, gestión estratégica y gestión de calidad. En el segundo caso, con el auxilio de la Teoría de la Organización (TO), acuñaremos el concepto de AO, fenómeno que supondríamos impactado por la NGP.

## La Nueva Gestión Pública

Los elementos fundacionales de la NGP —de acuerdo con Omar Guerrero (2000)— se encuentran, en primera instancia, en el surgimiento de la administración pública estadounidense con Woodrow Wilson y del advenimiento de las Ciencias del Management (Manejo). No obstante, el uso del concepto de NGP surge como categoría analítica tras la necesidad de “usar los recursos con la máxima eficiencia para lograr satisfacer las demandas de los ciudadanos, aprovechar las oportunidades de un

mundo globalizado y competitivo para alcanzar sociedades más acordes con los deseos colectivos” (Oliás de Lima, 2001: 3).

El concepto de nueva gestión aplicado a los asuntos públicos es relativamente reciente y está directamente relacionado con las percepciones del programa económico ideológico liberal. De hecho, es producto de las nuevas tendencias sobre la capacidad del Estado y los cometidos del quehacer gubernamental que están directamente relacionados con las exigencias de la globalidad para dar atención y solución a los problemas públicos.

La NGP es, en principio, un conjunto de conceptos, propuestas, supuestos, tecnologías y herramientas orientado a mejorar el desempeño en el quehacer publiadministrativo, bajo la premisa de aumentar su eficiencia y eficacia. Es algo más que un modo de hacer las cosas, “es fundamentalmente un sistema de capacidades, comunicación, realización, cooperación y ejecución, que tiene por objeto traducir en resultados lo que se concibe como idea o proyecto” (Hood, 1991). Pretende ser una alternativa de actuación para hacer frente a la diversidad de intereses, demandas y problemas presentes en las organizaciones gubernamentales.

El entendimiento de la NGP, por tanto, sólo puede alcanzarse a través del reconocimiento de los criterios esenciales que la caracterizan. Para ello, diversos autores y analistas —como Bozeman, Barzelay, Osborne, Gaebler, Crozier y Barbera— han identificado, pese a sus diferentes posturas, ciertos principios que corresponden a dicho enfoque (ver Cuadro 1) y constituyen las bases sobre las cuales se han orientado las reformas neogerenciales en contraposición al modelo tradicional de la administración pública descrito por Weber. Al respecto, es importante precisar que aunque dichos principios no son aplicados de manera rigurosa en cada una de las experiencias de la NGP deben ser tomados en cuenta para comprender sus alcances y poder determinar los desafíos que plantea su implementación.

Las reformas orientadas bajo los principios de la NGP son, en sí mismas, una amalgama de oportunidades, estrategias y tácticas cuya viabilidad y éxito depende de: las condiciones específicas de los escenarios en los que se aplican, las políticas y acciones que dirigen los gobiernos para imple-

mentarlas y los métodos usados para soportar y contrarrestar los obstáculos de la reforma (Schick, 2002). Ciertamente, la conformación híbrida de la NGP ha sido el resultado de una compleja contribución de diferentes disciplinas, diferentes cosmovisiones y diferentes expectativas, la cual adquiere características específicas de acuerdo al contexto que la recibe.

Entre las aportaciones disciplinarias, la Economía Neoclásica ha proveído a la NGP fundamentos microeconómicos (control de gastos, cálculo de costo-beneficios y estrategias de productos de mercado) y pretensiones racionalizadoras que entienden el éxito en la eficiencia técnica y económica. Las premisas adoptadas por la NGP son que el Estado no tiene gran relevancia y sólo interviene en aquellos asuntos que los ciudadanos no pueden resolver a través del mercado, por lo que debe buscar la eficiencia organizacional a través de procesos de mejora permanente de los servicios prestados, el aprovechamiento del potencial de los funcionarios, la orientación a la consecución de objetivos y una estructura organizativa horizontal y basada en procesos (Navas, 2010).

El Nuevo Institucionalismo Económico (NIE), a contrapelo de la Economía Neoclásica, considera que el ambiente (cargado de externalidades) y la vida de las organizaciones se combinan de tal manera que su resultado es capaz de determinar el comportamiento de los individuos (North, 2006). Se diría que el NIE examina, precisamente, los aprendizajes que permiten a las organizaciones adaptarse, reducir los costos de transacción, facilitar los intercambios y promover las transacciones comerciales y el comercio (North, 2006; Peters, 1999; Williamson, 1985; Powell y DiMaggio, 2001); este bagaje es aprovechado por la NGP para comprender de mejor manera la vida de las organizaciones y las instituciones que se fincan a lo largo de su historia.

La Ciencia Política, como productora de conocimiento en torno a las relaciones políticas entre los miembros del colectivo, incluye el estudio de la lucha por el poder y de las instituciones que se generan en tal proceso, consecuentemente, coincide con la NGP (en su vertiente pública) en el análisis de estructuras y funcionamiento de la gestión pública. Merecen mención puntual los análisis com-

**Cuadro 1**  
**Principios de la NGP**

<b>Principios</b>	<b>Características principales</b>
<b>Privatización</b>	Tiene como meta reducir la intervención del Estado en la economía. Comprende no sólo una transferencia de bienes públicos al sector privado, sino también la desregulación de determinadas actividades públicas o privadas, al igual que la concesión de la prestación de servicios públicos al ámbito privado.
<b>Contractualización</b>	Implica la celebración de contratos para que empresas o suministros privados proporcionen los bienes o servicios que debe garantizar el gobierno, con lo que pretende economizar los costos de los procedimientos administrativos.
<b>Modularización</b>	Busca agilizar y hacer más efectivos a los sistemas operativos. Disminuye el tamaño de los organismos superiores a través de la utilización de autoridades y agencias autónomas. Consiste en crear varias rutinas (funciones o procedimientos) y así segmentar los problemas y hacerlos más entendibles y solucionables para los miembros de la organización.
<b>Ejecución gerencial</b>	Hace referencia a la importancia radical que tienen los gestores públicos profesionales para desarrollar la táctica y consecución material de los objetivos marcados por los políticos. Enfatiza que los gobiernos deben otorgar un alto grado de flexibilidad a los funcionarios, generar incentivos que incrementen la eficiencia, responsabilidad, transparencia y rendición de cuentas.
<b>Descentralización</b>	Propugna por una organización compuesta por unidades operativas con capacidad de autocontrol, de decisión y de maniobra. Implica proporcionar programas de capacitación para empleados, auspiciar técnicas y mecanismos para la toma de decisiones y la transferencia de autoridad. Es en sí mismo, un instrumento dirigido al empoderamiento de los empleados y equipos operativos administrativos.
<b>Eficiencia</b>	Se refiere al uso racional de los medios para alcanzar un objetivo predeterminado con el mínimo de recursos y tiempo disponibles.
<b>Eficacia</b>	Es la capacidad de alcanzar el efecto que se espera o se desea tras la realización de una acción y mediante un diseño organizativo adecuado y los incentivos apropiados.
<b>Rendición de cuentas</b>	Implica la apertura, accesibilidad y transparencia de las administraciones públicas, para que la ciudadanía pueda conocer y evaluar su gestión.
<b>Control de gestión</b>	Es un instrumento enfocado en el control presupuestal, el control programático, el control del desempeño gubernamental y el control de la evaluación de impactos de programas y políticas .
<b>Simplificación administrativa</b>	Consiste en eliminar y compactar fases del proceso administrativo, así como requisitos y trámites a fin de ganar agilidad y oportunidad en la prestación de los servicios públicos o trámites administrativos.
<b>Colaboración entre los sectores público y privado</b>	Tiene por objeto la realización de una actuación global e integrada, en la que se pretende lograr la financiación de inversiones inmateriales, de obras o de suministros necesarios para el cumplimiento de determinados objetivos de servicios públicos o relacionados con actuaciones de interés general.
<b>Innovación</b>	Busca la reconfiguración y cambio de funciones, estructuras, comportamientos y relaciones dentro de las organizaciones gubernamentales.

Fuente: elaboración propia.

portamentistas, impulsados por Herbert Simon (1982) y David Easton (2001), que acentúan, a través del examen de la toma de decisiones, los tipos de racionalidad y los problemas de relaciones entre políticos y funcionarios.

La Gerencia Privada, cuyo análisis se orienta a conocer la forma en que las organizaciones alcanzan sus objetivos, considerando su entorno operativo (Metcalf, 1999), ha ofrecido a la NGP categorías como eficiencia y efectividad, las cuáles son tomadas del modelo de pensamiento individualista y racional (Mokate, 2006: 17). Su propósito práctico—pese a las dificultades que implica adoptar dichos principios dentro de la perspectiva colectiva, estratégica y social de las organizaciones— es conducir, armonizar y dar coherencia a las operaciones de las empresas a través de la administración-dirección que implica previsión, organización, coordinación y control. Aboga por otorgar mayor autonomía a los *mánagers* (gerentes), reducir las regulaciones y enfocarse en los resultados (Cejudo, 1995).<sup>3</sup>

La Teoría de la Elección Pública, como “estudio económico de las decisiones que se adoptan al margen del mercado; es la aplicación de la Economía a la Ciencia Política” (García Sánchez, 2007: 39), condición que le permite analizar cómo se comportan los individuos y cómo toman decisiones de manera racional; buscando optimizar los beneficios de sus decisiones orientadas a la asignación de recursos, por definición limitados (Meny y Thoenig, 1992).

La Teoría de la Organización o de las Organizaciones (TO) ha procurado entender la estructura y funcionamiento de las organizaciones, así como el entorno en el que interactúan, pero además, se ha ocupado de generar conocimiento para lograr apreciar los puntos de contacto y las sinergias entre las distintas dimensiones de los fenómenos organizacionales. La relación con la NGP se ha establecido por la coincidencia de entender el mundo organizacional como un entramado que se teje a partir de relaciones de interdependencia, comportamientos complejos y limitantes cognoscitivas, políticas, económicas y decisionales de sus actores.

Todas estas contribuciones, de muy diversa facturación, han hecho de la NGP un enfoque de reco-

nocida riqueza conceptual e instrumental. Pero lo interesante es que existe en el medio académico y profesional, con énfasis diferenciados respecto a sus disciplinas progenitoras. Justamente, dependiendo de tal énfasis, es que se ha forjado un binomio que tipologiza a la NGP; Nueva Gestión Pública o Nueva Gerencia Pública, si acordamos con Bozeman (1998).

El enfoque de Nueva Gestión Pública alude a una serie de propuestas que pretenden ser el renacimiento del pensamiento académico sistemático y metodológico de la arcaica “administración pública” (Arellano, 1995). Resalta la importancia del análisis de las políticas para la gestión pública y retoma las preocupaciones tayloristas sobre la administración eficaz y eficiente de los recursos públicos. Es un enfoque que busca aprendizajes dentro del complejo comportamiento de las organizaciones públicas, con base en las aportaciones, comunicación y consenso entre académicos, administrativos y políticos.

La Nueva Gerencia Pública “tiene que ver con la introducción en el sector público de las técnicas y métodos del sector privado con el fin de hacer más eficientes y eficaces las organizaciones públicas” (Sánchez González, 2001: 37). “Es el conjunto de métodos de análisis y de decisión que permiten a los gobiernos reconceptualizar sus acciones” (Cabrerero, 1999). Se constituye como una opción centrada en la dirección de las administraciones públicas para enfrentar las crisis de eficiencia, eficacia y legitimidad propias de fines del siglo XX.

La distinción nominal se ha resuelto a favor de la expresión Nueva Gestión Pública, sin olvidar que aún persisten ambos enfoques que, dependiendo del énfasis ya comentado, moldean el dispositivo de análisis (categorías y/o el diseño de la estrategia de intervención). Aunque la NGP se ha nutrido de diversas técnicas gerenciales enfocadas al cambio organizacional, y ello le valdría la etiqueta de conocimiento tecnológico, en la perspectiva de los investigadores ha generado una serie de marcos conceptuales (gestión estratégica y gestión de calidad, por ejemplo) encaminados a interrogar a la realidad publiadministrativa, es decir, de la NGP se reconoce un menú de opciones de



intervención práctica, pero también de categoría y conceptos para mejorar la comprensión de lo que de hecho sucede.

No existe un menú preciso sobre las técnicas de la NGP para el cambio organizacional, aunque, a manera de ejemplo (Del Castillo, 2007), se pueden enunciar las siguientes: modificación de la conducta organizacional, administración por objetivos, desarrollo gerencial, desarrollo organizacional, auditoría administrativa, ciclo de control, entre otras. En este trabajo se han tomado dos enfoques, a los cuales se ha extraído una serie de propiedades que pudieran verse reflejadas en el AO, a saber, gestión estratégica y gestión de calidad.

### *Gestión estratégica*

En el origen de la Gestión estratégica se encuentra la planeación —consignada como un elemento fundamental dentro de los modelos de decisión racional que tuvieron gran resonancia tras la crisis de desarrollo mundial de posguerra—, pero en el despliegue se encuentra la institucionalización de un sistema, el cual se objetiva por la estructuración y funcionamiento con enfoque estratégico, es decir, el pensamiento estratégico atraviesa todos los elementos de la organización gubernamental (organigrama, funcionograma, servidores públicos —en sus actitudes y aptitudes—).

El sistema de Gestión estratégica transforma (desdobla), gracias a las competencias gerenciales de los funcionarios, los grandes objetivos de la planeación (estratégica) en objetivos de corto plazo, susceptibles de operación y evaluación en periodos cortos. Dicho de otra manera, la misión de la organización se programa para ser atendida en el día a día, aportando evidencia sobre la corrección del rumbo para alcanzar la visión planteada, lo que permite tareas de ratificación y rectificación.

El sistema de Gestión estratégica monitorea el comportamiento del entorno; detectando y neutralizando amenazas, pero también localizando y aprovechando oportunidades. En una relación dialéctica, el sistema de Gestión estratégica lee lo que ocurre en el entorno para ajustar su interior, pero también opera sobre su interior para posicionarse en su entorno. Sus principios de dirección son “la preocupación por el largo plazo;

integración de metas y objetivos en una jerarquía coherente; reconocimiento de que la gestión estratégica y la planeación no se implementan por sí mismas; una perspectiva externa que acentúa la anticipación; y la formación de los cambios en el medio; además de estar atento a la práctica del poder político” (citado en Martínez, 2007: 25).

Se han generado diferentes modelos para guiarse en el proceso de gestión estratégica, tales como 1) el modelo empresarial de toma de decisiones estratégicas, 2) el modelo incremental y 3) el modelo de planeación (Mintzberg, 1974), a los cuales les corresponden, respectivamente, intereses diferentes como la innovación; consideraciones sobre el poder de los miembros de la organización; y la planeación del futuro deseado, aunque no pierden de vista la esencia del enfoque estratégico. Visto como proceso, la gestión estratégica involucra tres momentos importantes de análisis: pasado, presente y futuro (Betancourt, 2006), a diferencia de otras opciones de análisis y operación que se centran sólo en alguno de ellos. Esta visión panorámica del tiempo se constata en la serie de pasos presentes en el proceso, a saber: creación de la misión estratégica, diagnóstico estratégico, proyecto de integración para la estrategia y los objetivos, creación de objetivos estratégico, diagnóstico para la acción, y establecimiento de la estrategia (Arellano, 2003).

Del amplio contenido de la gestión estratégica se han extraído dos variables (Véase cuadro 2) que, por su representatividad temática en este enfoque, pueden ser reveladoras al ponerlas en operación y acopiar información empírica.

### *Gestión de calidad*

La Gestión estratégica, como ha sido concebida aquí, ofrece un gran ángulo de visión para resaltar los asuntos con valor estratégico que han de ser atendidos por la organización; crea el qué hacer para obtener éxito, construye la agenda. Sigue, entonces, el cómo hacer las cosas que han sido concebidas por el pensamiento estratégico. La Gestión de calidad es la consecuencia lógica (no cronológica) de la Gestión estratégica; sus tareas de planeación, monitoreo, control, certificación y enmienda están encaminadas a asegurar resultados satisfactorios para los usuarios.

**Cuadro 2**  
**Variables e indicadores sobre Gestión estratégica**

<b>Variables e indicadores</b>	<b>Que buscan verificar</b>
<b>Descentralización</b>	Si existieron procesos de transferencia de funciones, recursos y competencias del centro a la periferia, bajo la idea de que los diferentes niveles de la organización se involucren en el cumplimiento de los objetivos estratégicos.
Transferencia de autoridad	Si los eventuales procesos de descentralización incluían transferencia de autoridad; condición necesaria para la generación de equipos con atribuciones suficientes en el sistema de gestión estratégica.
Mecanismos de toma de decisiones	Si existieron mecanismos que horizontalizarán la toma de decisiones.
Programas de capacitación para empleados	Si existieron políticas de capacitación dirigidas a formar mejores cuadros de personal, receptivos de nuevas funciones, recursos y competencias.
Desregulación (Recursos económicos)	Si existieron estrategias de desregulación para ejercer de manera más eficaz los recursos económicos.
Desconcentración (oficinas gubernamentales)	Si se crearon nuevos espacios de trabajo para redistribuir las actividades de la organización.
<b>Planeación estratégica</b>	Si el sistema de planeación (obligación juridificada) se ajustaba a los criterios del pensamiento estratégico.
Misión	Si la misión se construyó de manera participativa y si se socializó suficientemente para guiar a la organización en el desempeño cotidiano.
Visión	Si la visión se construyó de manera participativa y si se socializó suficientemente para guiar a la organización hacia el futuro deseado.
Objetivos	Si los objetivos de la organización son claros y asimilados por los miembros de la organización.
Actividades del proceso de planeación	Si el proceso de planeación se estructuró participativamente, procurando reflejar la relación individuo-organización.
Estrategias	Si se definieron políticas de desempeño que consideraran las características y circunstancias internas de la organización, así como los elementos del entorno, es decir, estrategias íntimamente ligadas a los objetivos organizacionales.

Fuente: elaboración propia a partir de Arellano (2003), Betancourt (2006), Martínez (2007) y Mokate y Saavedra (2006).

Las tareas particulares de la Gestión estratégica y la Gestión de calidad coinciden y se entretajan para cumplir la tarea mayor, la cual consiste en la generación de valor.<sup>4</sup> Hoy, estrategia y calidad son de sonoridad recurrente; es poco probable que una organización compleja no hable de los principios que orientan estos conceptos, sin embargo, la asimilación de los contenidos al sistema cultural de la organización, representa un reto intelectual

y político, acaso porque es contradictorio o diferente a arreglos organizacionales pasados. El hecho de que los gobiernos se descentren en algunos tramos de la gestión pública; de que las sociedades actuales se hayan pluralizado y reanimado políticamente; de que los mercados hayan dinamizado la vida asociada; de que la ciudadanía se haya desplazado de ser mero objeto de la administración pública a ser sujeto de la misma; y

el hecho de que la tendencia globalizadora y emergencia de circunstancias competitivas determinen la configuración de la gestión pública, demanda nuevas formas de actuar, que consideren qué, cómo y para qué.

En otro orden de ideas, la Gestión de calidad ha sido definida<sup>5</sup> de múltiples maneras, sin embargo, podríamos señalar que una de las características infaltables es la congruencia. Así, si estamos hablando de generar valor en la función pública, la gestión debe configurar sus estructuras, procesos y búsqueda de resultados de manera coherente, de forma tal que las diferentes secuencias dentro de la organización estén acopladas para servir en el proceso y para servir en los resultados.

A diferencia de otras propuestas, de carácter sólo técnico-instrumental, para mejorar la gestión pública, la calidad, en su fase ulterior, como calidad total, incluye herramientas duras, como las derivadas del pensamiento estadístico, y suaves, como las derivadas de la centralidad del cliente y el personal de las organizaciones.

Sin ignorar las grandes y diversas aportaciones de los diferentes pensadores y tratadistas de la calidad,<sup>6</sup> acudimos a la lista compendiadora que Luis Aguilar (2006) ofrece de los principios de calidad: focalización en el cliente;<sup>7</sup> organización por procesos; con atención al punto final de la prestación del servicio; empoderamiento y dignificación del personal; control del proceso; y mejora continua.

Estos principios no representan una receta que ha de seguirse paso por paso; implican la construcción de una cultura, en tanto que aspiran a modificar información, creencias, expectativas y, en general, el sistema de valores relativos al arreglo organizacional.

En el Cuadro 3 se pueden apreciar las variables de la Gestión de calidad e indicadores que han de documentarse empíricamente en este documento.

### **Arreglo organizacional**

El AO es un desprendimiento de la TO, por lo que es menester entender esta para comprender el primero. La TO constituye un conjunto de enfoques, estrategias y herramientas encaminados al estudio, diseño y transformación de las organiza-

ciones en general, sin embargo, ha cobrado cierta singularidad cuando se enfoca en la atención de las organizaciones públicas, acaso, justamente, por la pública notoriedad y responsabilidad que implican; se define como “el conjunto de conocimientos e información que explica cómo y por qué los individuos actúan como lo hacen en los medios organizacionales, es decir, como miembros de organizaciones, como receptores de los bienes y servicios que proveen y como emprendedores de acciones que influyen y son influidos por otras organizaciones” (Harmon y Mayer, 2001: 33).

La TO en el sector público es de vieja data y se ha inscrito en la administración pública desde los pioneros planteamientos de Woodrow Wilson, Herbert Simon, Paul Appleby, Robert Dahl y Dwight Waldo. Ha avanzado por medio de rupturas, entrecruzamientos y vicisitudes que le otorgan una especificidad propia como disciplina en pos de un objeto multifacético, multiterminado y cambiante (Ibarra y Montaña, 1989). Sus líneas de investigación tienen razón de ser en el hecho de que “el aparato estatal está constituido por estructuras organizacionales “vivas” que producen culturas, inercias, intereses y racionalidades parciales (Cabrero, 1998: 11).

Las diferentes contribuciones a la TO han permitido entender la conformación de estructuras formales e informales en la organización, la interacción de las organizaciones en sus contextos, el proceso de toma de decisiones, el comportamiento humano, la complejidad organizacional y los procesos de variación, selección y evolución de las organizaciones (Ramírez, 2000). Sus más legítimos representantes, es decir, la Administración científica y la Teoría clásica de la administración, las Teorías de la burocracia, la Escuela de las relaciones humanas, la Teoría de las estructuras contingentes, la Escuela del comportamiento, la Escuela de las nuevas relaciones humanas, la Escuela del análisis del poder y el discurso organizacional y la Ecología de las poblaciones, entre otros, dan cuenta de la versátil y heterogénea historia que le caracteriza, así como de su tendencia ecléctica, pero también son testimonio de la complejidad del mundo organizacional, propio de las sociedades contemporáneas.



**Cuadro 3**  
**Variables e indicadores sobre Gestión de calidad**

<b>Variables e indicadores</b>	<b>Buscan verificar</b>
Calidad	Que, a diferencia de los sistemas tradicionales, la gestión se orienta a resultados y sobre la base de satisfacción del ciudadano-usuario, por lo que sus procesos han de ser estandarizados una vez que se verifica su idoneidad.
Visión del ciudadano como cliente	Que los bienes y servicios públicos se ofrecieron bajo la premisa de que el ciudadano es quien paga por ellos y merece congruencia en la atención que le brinda la organización.
Evaluación del desempeño	Que existieron mecanismos de evaluación del desempeño, tales como los de la Familia ISO, certificación de competencias y acreditación de programas, entre otros.
Áreas u oficinas para la calidad	Que existieron áreas u oficinas creadas ex profeso para diseñar, procurar y evaluar programas de calidad.
Mecanismos, instituciones y reglamentos existentes	Que en los programas y normatividad se contemplaron políticas de calidad.
Centro de quejas y atención ciudadana	Que existieron puntos reales y efectivos para recibir y procesar las quejas y opiniones del ciudadano-usuario.
Mecanismos para resolución de conflictos	Que existieron mecanismos para atender conflictos internos, en el reconocimiento de que en el marco de las relaciones humanas es recurrente su aparición, pero que no deben afectar el desempeño organizacional ni la atención al público ciudadano.
Encuestas de satisfacción del cliente	Que existieron sistemas de consulta ciudadana sobre el desempeño, productos y servicios públicos.

Fuente: elaboración propia a partir de Aguilar (2006) y Martínez (2007).

La organización, como categoría de análisis es escurridiza; se puede intentar su definición a partir de sus objetivos (Hoyle, 1996); como explicación al arreglo moderno del sistema de dominación (Max Weber, 1978); como descripción del sistema social y las formas de interrelación entre sus diferentes componentes (Luhmann, 1996); como artefactos culturales (Greenfield, 1986); o bien, en consonancia con Arellano (2003:13) “como constructos humanos creados y estructurados intencionalmente con la idea de perseguir ciertos fines. Sus componentes son grupos e individuos que buscan objetivos ambiguos y específicos, en estructuras móviles y heterogéneas que permiten la ampliación del espacio de libertad de los actores organizacionales,

y la capacidad de interpretar y transformar las reglas y los símbolos”, lo que nos permite inferir que se determinan antropogénicamente.

Para zanjar la confusión y polémica en torno al estudio generalista de las organizaciones, es decir, para describir la peculiaridad (y con ello contribuir a la definición) de las organizaciones públicas, es necesario considerar que: 1) Éstas no escogen su ámbito de actuación sino que lo tienen definido estatutariamente; 2) Tienen privilegios y posibilidades coercitivas, de las cuales no disfrutan otro tipo de organizaciones; 3) El entorno de su gestión es más intenso y complejo por las interacciones entre sociedad y gobierno; 4) Reciben la influencia de las presiones de naturaleza

social, política y económica; 5) La determinación de sus objetivos es mucho más confusa, ambigua y plural; 6) Reciben fuertes presiones internas y externas, que dificultan la eficacia y la eficiencia de su gestión; 7) Su rendimiento es muy difícil de medir o de evaluar. Su estructura y procesos deben ser transparentes con el objeto de facilitar la visibilidad y el control de sus acciones; 8) Deben observar una serie de principios, como los de igualdad, publicidad, control jurisdiccional, etcétera, que afectan sus estructuras y retardan sus acciones; 9) La gestión de su personal suele ser muy laxa (selección, exclusión y promoción) y es, por tanto, difícil de modificar las conductas negativas y de potenciar o premiar las conductas positivas o funcionales; 10) La gestión de sus recursos financieros es más rígida que la del sector privado dados los controles presupuestales y jurisdiccionales a los que están sometidos y 11) Sus campos generales de actuación son: interorganizacional, intraorganizacional y el de la organización frente al individuo (Harmon y Mayer, 2001: 56).

Ahora bien, la organización adquiere en determinado tiempo, espacio y circunstancia cierta configuración que la hace única e irrepetible, y de cuyo resultado esperamos ver su arreglo, vale decir, su arreglo organizacional. Para entender el AO hay que considerar que "la acción y efecto de arreglar o arreglarse, se refiere a reducir o sujetar a regla, ajustar, conformar, componer, ordenar o concertar algo" (*Diccionario de la Real Academia Española*, 1992: 197). Consecuentemente, el arreglo organizacional se define a partir de los patrones o marcos de relación, comunicación y actuación bajo los cuales se desarrolla la vida organizacional.

El arreglo organizacional es el resultado de la dinámica organizacional. Se expresa mediante los valores, motivaciones, actitudes, comunicaciones, percepciones, comportamientos, actuaciones, aprendizajes, estrategias políticas, sistemas de recompensas, conflictos y niveles de empoderamiento de los individuos y grupos dentro de un marco de trabajo organizativo. Se preocupa por dos dimensiones: la valorativa (teleológica), que alude al proceso mediante el cual se define el futuro social deseado, y la factual (causal, técnica), que alude al proceso por el cual se define la división del trabajo y la distribución de autoridad y responsa-

bilidad entre los diferentes agentes sociales, con el propósito de que contribuyan al desarrollo organizativo con sus recursos, competencias y especializaciones.

El arreglo organizacional es, entonces, el conjunto de articulaciones —en la red de influencias, alianzas, coaliciones en estructuras de poder y entre actores— para concatenar acuerdos de conformidad, respecto a los objetivos de convivencia, dirección y coordinación dentro de la organización. Es la estructura real del proceso de decisiones independientemente de su correspondencia con la estructura formal. Involucra ajustes internos que permiten adecuar el funcionamiento interno de la organización y sus relaciones con el contexto externo.

En la idea de entender la incidencia que pudiera tener la NGP en el AO, en el siguiente cuadro se han confeccionado una serie de indicadores, reveladores del estado alcanzado por la expresa intención de cambio en el gobierno local.

Definidos los principales elementos conceptuales, se puede replantear la idea de este trabajo en los siguientes términos: la intención manifiesta (en los documentos programáticos y normativos) del gobierno municipal de Texcoco de incorporar en su administración pública elementos de la gestión estratégica y gestión de calidad, propios de la NGP, debió haber determinado el arreglo organizacional. Esta cuestión se investigó con el propósito de documentar la relación entre la intención manifiesta y el arreglo organizacional en el periodo de gobierno 2006-2009.

## Metodología

El escenario bajo el cual se desarrolló este estudio fue Texcoco de Mora, enclavado en el oriente del Estado de México. Pertenece a la Zona Metropolitana del Valle de México y se localiza a 25 kilómetros del Distrito Federal. Uno de los aspectos que brindan relevancia a dicha localidad es su presunta evolución política y administrativa, que aunque puede ser gradual, la ha enmarcado la alternancia política, dotándola de interés para explorar sus posibilidades de nuevos estándares de gestión e innovación gubernamental.

**Cuadro 4**  
**Variables e indicadores sobre Arreglo organizacional**

Indicadores	Que buscan
Estructura organizacional	Verificar la cantidad y calidad de espacios y dependencias orientados hacia la NGP.
Estructura institucional	Verificar la proclividad de las normas (formales e informales) hacia la NGP.
Cambio organizacional	Determinar si el cambio organizacional fue inducido bajo criterios de la NGP.
Funciones organizacionales	Determinar si las (nuevas y perenes) funciones buscaron adecuarse a los criterios de la NGP.
Mecanismos de control	Verificar que los mecanismos de control (contraloría interna, sistemas de auditoría externa, sistemas de transparencia) se condujeron hacia la NGP.
Liderazgo	Verificar si los miembros de la organización se adueñaron de los procesos, en el sentido de asimilarlos como estándares de calidad.
Cotos de poder	Verificar que los cotos de poder se canalizaron hacia la satisfacción ciudadana o mejora del desempeño.
Trabajo en equipo	Determinar si la organización impulsó y/o encausó la formación de equipos de trabajo.
Procedimientos, documentos de procesos y manejo de información	Verificar si la organización documentó deliberadamente sus diagnósticos, diseños, desempeño y evaluaciones como mecanismo de aprendizaje y mejora continua.

Fuente: elaboración propia a partir de Hoyle (1996), Ramírez (2000) y Simon (1982).

A fin de cumplir las pretensiones analíticas de la presente investigación se construyó la argumentación con base a la estrategia de investigación cuantitativa con el objetivo de recolectar, de manera indirecta, datos cuya frecuencia permitiera entender los procesos derivados de los principios y herramientas de la NGP que incidieron en el arreglo organizacional de un marco situacional específico. En consonancia, se seleccionó como universo de estudio al Municipio de Texcoco de Mora y se analizó particularmente su administración gubernamental durante el período 2006-2009. Los métodos utilizados fueron: Análisis-síntesis, Muestreo selectivo de informantes clave y Censo; mismos que se utilizaron de manera complementaria.

El método Análisis síntesis implicó el análisis de diferentes estudios generales referentes a la NGP y el AO la identificación de las características de interés para la disertación y la utilización de éstas como modelo para identificar los elemen-

tos presentes en los documentos programáticos y normativos del gobierno de Texcoco, y finalmente, la síntesis de los elementos de la NGP en el AO para estar en condiciones de llevar a cabo la reflexión práctica. La técnica utilizada de este método fue la sistematización documental; mediante la elaboración de instrumentos como la ficha de trabajo bibliográfica y la ficha de trabajo hemerográfica.

El método Muestreo selectivo de informantes clave se justificó en el hecho de que se requería seleccionar personas de manera intencional,<sup>8</sup> para obtener información clasificada respecto al arreglo organizacional del municipio de Texcoco y los niveles de incidencia de la NGP. Este método se basó en el proceso “bola de nieve”, puesto que a partir de la identificación de un informante clave, este condujo a la identificación de otro informante y así subsecuentemente.<sup>9</sup> La técnica utilizada de este método fue la entrevista estructurada o dirigida, la cual se llevó a cabo mediante

una guía de entrevista que se aplicó a diez informantes representativos del gobierno de Texcoco de 2006 a 2009.

El período de aplicación de las entrevistas fue del 16 de noviembre de 2010 (fecha de los oficios de presentación) al 12 de agosto de 2012, fecha de la última entrevista efectiva con el Presidente Municipal. Para el caso de los directivos del gobierno municipal que no fue posible entrevistar, el período de contacto se extendió hasta el 19 de agosto de 2011, fecha en que se decidió finalizar esta etapa de la investigación y trabajar con las entrevistas obtenidas.

La duración de las entrevistas no estuvo prefijada, sino que respondió a las necesidades de los entrevistados para expresar sus puntos de vista sobre los temas planteados; aunque el tiempo promedio para cada entrevista fue de una hora y media. Al concluir los temas de la guía de entrevista se consultó a cada entrevistado si deseaba agregar algo más, situación que se aprovechó para abundar en algunos puntos específicos y complementar las respuestas emitidas con anterioridad. Al finalizar cada entrevista se realizó la despedida y se recalcó el agradecimiento por el tiempo concedido y la disposición para la entrevista.

El método Censo se realizó únicamente al personal sindicalizado que se encontraba laborando en alguno de los departamentos o áreas del Ayuntamiento de Texcoco durante el mes de agosto de 2010; se obtuvieron 110 encuestas. Para su aplicación se elaboró un cuestionario que inmiscuía escalas de actitud y se usó un registro censal. El cuestionario que se aplicó quedó conformado por cuatro tópicos: 1) Descentralización, 2) Planeación Estratégica, 3) Calidad y 4) Organización. Dichos tópicos tenían la intención de explorar la incidencia de los principios de la NGP en el arreglo organizacional durante la administración municipal 2006-2009. Para ello, se buscó —en primer lugar— conocer aspectos generales de los informantes y posteriormente dilucidar a través de sus experiencias los elementos de la NGP que conocían y habían aplicado durante su gestión.

En términos de codificación de datos y tratamiento de resultados de los cuestionarios se estructuró una base de datos y se utilizó el programa de computadora denominado SPSS (Statistical

Package for the Social Sciences) para obtener los indicadores estadísticos más significativos que permitieran el análisis. Esto posibilitó identificar datos descriptivos, y a la vez, mediante el Coeficiente paramétrico de Pearson, medir el grado de correlación entre ciertos valores de gran interés para la investigación.

En resumen, las decisiones metodológicas de la investigación, como se evidencia, giraron en torno a hacer una caracterización preliminar del fenómeno que había que esclarecer y plantear formalmente el problema objeto de estudio; presentar el marco teórico a partir de la revisión de la literatura más relevante; explorar la realidad e imaginación de un supuesto plausible, con verdadero significado en el marco teórico y contextual antes delimitado; y llevar a cabo un estudio empírico orientado a la verificación (o refutación) de la capacidad explicativa del supuesto planteado.

## Resultados y discusión

La NGP en Texcoco se introdujo en la administración municipal 2006-2009 con la intención de dar un giro estratégico y operativo a la organización. En materia programática y normativa el gobierno municipal diseñó instrumentos con contenido directamente relacionado con la NGP. Los principios y herramientas (convertidos en variables e indicadores) arriba enunciados, fueron sustantivamente identificados y, posteriormente, buscados en el AO.

De la sistematización de las respuestas obtenidas en la encuesta a los empleados y en la entrevista a los servidores públicos del gobierno municipal, se desprendió la aseveración de que la incidencia de la NGP en el arreglo organizacional del municipio de Texcoco se manifestó en algunos aspectos dentro del arreglo organizacional.

En materia de perfil técnico profesional se evidenció que 50% de los empleados tenía bachillerato y licenciatura y 76.6% más de tres años de experiencia profesional en sus cargos. No obstante, el hecho de que no existía relación entre escolaridad y puesto desempeñado —dato inferido gracias al Coeficiente de Correlación  $r$  de Pearson— fue un aspecto que evidenció una gran limitante para alcanzar la GE y la GC en el gobierno municipal.

El principio de descentralización, aunque fue perceptible dentro del arreglo organizacional, no alcanzó los niveles esperados para asegurar la GE pese a que existían programas de capacitación para los empleados, desregulación de recursos económicos y desconcentración administrativa. En términos de transferencia de autoridad se evidenció que no se llevaba a cabo en todos los niveles de la estructura gubernamental, puesto que 80% de los entrevistados dejó entrever que la transferencia de autoridad se daba entre los altos mandos, es decir, entre el presidente municipal y los directores administrativos. La descentralización, por tanto, sólo se perfilaba en los mandos medios y directores generales; lo que justifica que 71.2% de los encuestados visualizara una toma de decisiones centralizada, cuyo reto era la sociabilización de los proyectos.

Respecto a los alcances de la GE, se corroboró que la organización municipal formuló su Misión y Visión por escrito en los documentos programáticos y normativos (PDM, PDU), sin embargo, estas sólo eran conocidas y comprendidas por el presidente municipal, los integrantes del Ayuntamiento y los directores de área y no por todo el personal y colaboradores. El arreglo organizacional, por tanto, demuestra vaguedades en torno a la definición clara del propósito y alcance de las actividades municipales; lo cual impidió que los diferentes actores organizacionales tuvieran la oportunidad de formular interpretaciones, cuestionamientos y/o transformación en torno a los mismos.

En cuanto al cumplimiento de los objetivos y metas de los planes y programas de gobierno sólo 8.1% de los encuestados consideró que se había cumplido 100%; 23.4% aseveró que se había cumplido entre 80% y 99%; 43% entre 50% y 79%; y 19.8% menos de 50%. Estos datos permiten afirmar que la correlación entre definición de objetivos y porcentaje de cumplimiento era, de igual forma, muy alta. De modo que se determinó que la definición de objetivos de cada área en los planes, programas y proyectos fue determinante para el cumplimiento de sus objetivos y metas.

En términos de la aplicación del Análisis FODA en las actividades laborales de los cuestionados se encuentra que fue utilizado recurrentemente por 47.7%. Pese a ello, 28.8% de los encuestados,

aunque lo había visto dentro de los planes y programas, no lo aplicó; y 23.5% de los empleados no sabía nada acerca de dicha matriz y tampoco entendía cuál era su funcionalidad estratégica para llevar a cabo una toma de decisiones justificada.

Respecto al proceso de planeación municipal, los altos mandos (90% de los entrevistados) aseguraron que este fue democrático y que estuvo abocado a propiciar la participación activa de todos los miembros de la administración y, especialmente, de la ciudadanía. No obstante, la participación en las actividades de planeación al interior del ayuntamiento se reconoció únicamente por 19.8% de los encuestados.

La GE, de acuerdo a los encuestados, fue recurrente e incidió en la organización municipal a través de la creación y actualización de reglamentos administrativos (51.4%), el fortalecimiento de mecanismos de participación ciudadana (46.8%), la reestructuración de la administración municipal (49.5%), el otorgamiento de mayor autonomía a las áreas administrativas (36.9%), la creación de comisiones para la coordinación administrativa (53.2%) y la adopción de modelos organizacionales (30.6%).

Respecto al cumplimiento de las estrategias que se plasmaron en los planes y programas, 35.1% de los encuestados manifestó que sí se cumplieron, 16.2% que no y 48.7% que se cumplieron parcialmente. A su vez, 70% de los entrevistados manifestó que el porcentaje de cumplimiento de las estrategias fue de 75%, lo cual se logró gracias a las reuniones de gabinete administrativo, reuniones por proyectos y la ejecución inmediata de las acciones.

Las principales causas que impidieron el cumplimiento de dichas estrategias, de acuerdo con los encuestados, fueron la voluntad política (6.3%),<sup>10</sup> la falta de recursos (8.1%), la falta de capacidad de los funcionarios (10.8%), la ausencia de participación ciudadana (1.8%), la separación entre planificadores y ejecutores (3.6%) y "cuestiones políticas" (0.9%). Al respecto, 90% de los entrevistados aseveró que las causas de incumplimiento estaban directamente relacionadas con la falta de recursos en algunos proyectos de gran impacto y el tiempo de periodo de la administración, puesto que existían proyectos a mediano y largo plazo que no se concretaron.



Los elementos dentro del gobierno municipal orientados a alcanzar la calidad en la gestión, de acuerdo con los encuestados, fueron la evaluación del desempeño, el impulso de áreas como la contraloría social y la gerencia municipal —orientadas al control de calidad—, la creación de equipos multifuncionales - capacitados para la toma de decisiones y el trabajo de gobierno -, la consulta ciudadana y la rendición de cuentas. Resaltaron que, a través de dichos elementos, se pretendió mejorar los trámites y servicios solicitados al gobierno municipal y concientizar a la ciudadanía sobre sus derechos y obligaciones en la materia.

La opinión de los encuestados acerca de si la existencia de elementos relacionados con la gestión de calidad dio lugar a cambios dentro de la organización municipal fue la siguiente: 48.7% dijo que dichos elementos dieron lugar a cambios en la organización municipal, 28.8% que no y 22.5% que parcialmente. Considerando los datos anteriores, se ratificó que el gobierno municipal impulso la integración de elementos de la GC que de una u otra forma fueron considerados por el encuestado como detonadores de cambios dentro de la organización municipal.

De acuerdo a los entrevistados, la Gestión de calidad incidió en el arreglo organizacional desde en el momento en que se incorporó la visión del ciudadano como cliente y esta se planteó discursivamente como la principal preocupación del gobierno. La GC representó la punta de lanza y el pretexto perfecto para crear la Gerencia Municipal y, a través de ella, buscó integrar los mecanismos, instituciones y reglamentos necesarios para brindar servicios de calidad. Asimismo, la GC constituyó un referente para que el gobierno canalizara las demandas y quejas de los ciudadanos a través de instancias como la Contraloría Municipal y la Contraloría del Poder Legislativo.

La encuesta evidenció (59.5%) que dentro de la estructura organizacional del gobierno había falta de claridad con respecto a las líneas de decisión, funciones, responsabilidades, responsabilidades y derechos de los diferentes actores. Ello, pese a que el liderazgo del presidente municipal era desplegado —en el gabinete y en las propias comisiones edilicias— como estrategia política para contrarrestar los hábitos administrativos indeseables (64%).

Los sistemas de recompensa para alcanzar los principios de la NGP en la organización municipal no fueron recurrentes (72.1%), en tanto no se logró consolidar tácticas de influencia por la falta de coordinación y la diversidad de intereses de los grupos de poder (66.7%). En consonancia, aún y cuando se auspició la creación de comisiones, las reuniones de gabinete, las reuniones con comités vecinales y delegados municipales y se crearon nuevas redes y alianzas estratégicas con otros niveles de gobierno; los encuestados no percibieron la NGP como un detonador importante de cambio organizacional.

Con todo ello, se determinó que la complejidad de la propia organización pública municipal dificultó que los cambios programados incidieran sustancialmente en el arreglo organizacional. Uno de los obstáculos que se presentó en el municipio de Texcoco para instrumentar la NGP fue el desconocimiento de los principios y herramientas de dicho enfoque por gran parte de los miembros de la organización gubernamental. Ello se debió a una ineficaz estrategia (o la ausencia de ella) para comunicar a los empleados las implicaciones, posibilidades, ventajas y requerimientos de dicha propuesta. Pese a ello, el gobierno municipal vio cristalizadas algunas de sus aspiraciones cuando al término de la administración 2006-2009 se evidenció que los planteamientos de la NGP en materia normativa y programática favorecieron, aun cuando fuera parcialmente, la planeación estratégica y la búsqueda de calidad en la estructura gubernamental.

## Conclusiones

De acuerdo con las fuentes de información utilizadas, el gobierno municipal de Texcoco, Estado de México, 2006-2009, deliberadamente procuró que sus documentos normativos se orientaran con criterios identificados con la NGP, más aún, los funcionarios más importantes la autenticidad del intento y, con ello que también confiaron en la potencialidad del enfoque y de sus múltiples herramientas. Esto significa que, más allá de la moda, la NGP constituyó una guía en la administración pública; sin embargo, como lo revela el análisis del AO, no logró trascender a los mandos medios y, consecuentemente, al personal de base. Si bien es cierto

que la NGP se enfoca a los cuadros gerenciales o funcionarios de alto nivel, se esperaría que el efecto del éxito pudiera visualizarse genéricamente en la organización, pero no fue así, lo cual revela que es imprescindible fortalecer la comunicación, pero sobre todo la corresponsabilidad participativa de todos los actores involucrados dentro del AO.

El objetivo de este trabajo fue alcanzado satisfactoriamente si consideramos que el análisis del AO se convirtió en una “ventana” que permitió visualizar estructura, funciones, valores y percepciones (basados en buena medida en la NGP) de un gobierno con una orientación manifiesta. Pero además, nos permite alertar sobre el curso que puede seguir un gobierno que, aunque comprometido y delineado con cierta racionalidad, no trasciende la primera línea del equipo en funciones. Ya sea por la complejidad organizacional o por errores en el sistema, la voluntad es necesaria, pero no suficiente, en la consecución de determinada configuración organizacional, ello nos recuerda que al interior de estos particulares mundos pueden albergarse instituciones (normas, valores) diversas y hasta contradictorias entre los miembros que de suyo pueden ser diversos y altamente diferenciados.

La NGP aún no ha sido desahuciada en el mundo de la Administración pública, de hecho da muestras de vitalidad en organizaciones públicas grandes y complejas, pero ha de preocupar a estudiosos y practicantes que no logre trascender —en algunos casos como el presentado— el nivel discursivo. Sobre todo porque debe dar muestras de que, o es una alternativa en espera de ser bien establecida, o es un enfoque inviable para la solución de problemas públicos, tan recurrentemente complejos.

## Notas

<sup>1</sup> Los documentos programáticos y normativos revisados fueron el Plan de Desarrollo Municipal, el Plan de Desarrollo Urbano Municipal, el Bando Municipal de policía y buen gobierno, y reglamentos diversos.

<sup>2</sup> No es pretensión de este trabajo reducir el muy amplio conjunto de herramientas de la NGP. Opciones como *reingeniería de procesos* y *pensa-*

*miento estadístico*, entre otras, cobran alto valor por sí mismas; sin embargo, *gestión estratégica* y *gestión de calidad* se han caracterizado por su gran profusión, además, el trabajo de investigación que soporta este documento requería de un recorte en el número de variables que lo hiciera manejable, sin perder el contenido peculiar de la propia NGP.

<sup>3</sup> Lo cual implica la necesidad de impulsar un sistema de rendición de cuentas con sus respectivas sanciones dentro de las organizaciones gubernamentales en todos los niveles de gobierno y sobre todo a nivel municipal.

<sup>4</sup> En el viejo esquema de la administración pública del Estado desarrollista en México, la función pública era propia del gobierno, el cual monopolizaba, al menos discursivamente, el espacio público. Así, se entendía que la protección social, la dotación de bienes y servicios públicos y todo el resto del quehacer gubernamental, constituían la función pública, la cual, valorativamente, hacía al buen gobierno. Hoy, una vez que se ha replanteado el espacio público, y que se entiende que el gobierno es un poblador más del mismo, se aprecia el beneficio que genera un gobierno solo cuando se agrega valor a la comunidad. Es, entonces, diferente la función pública (el quehacer gubernamental) del valor público (el efecto producido por la acción gubernamental de calidad).

<sup>5</sup> Cabe recordar que el concepto de calidad no es unívoco ni universal, y que está en función de los atributos que se le asocian. Para Juran (1990), se define a partir del punto de vista del cliente y en la medida en que este percibe que los productos son adecuados al uso; para Deming (1989), se define a partir de la satisfactoria estandarización de los productos, cuyo resultado los hace superiores con respecto a otras ofertas; el *American National Standards Institute*, lo define a partir de la consideración total de las propiedades del producto que lo hacen capaz de satisfacer las necesidades; ISO, lo refiere como la característica propia de un producto, proceso o sistema que tiene las cualidades de satisfacer las necesidades definidas, básicamente, por el destinatario.

<sup>6</sup> Por mencionar a los más importantes, destacan como tratadistas de la calidad, W.E. Deming (1989), J.M. Juran (1990), K. Ishikawa (1997) y Ph. Crosby (1994).

<sup>7</sup> Luis Aguilar (2006: 354) se anticipa a la recurrente discusión sobre la pertinencia de concebir al ciudadano como cliente. Argumenta que la categoría de ciudadano es sustantiva y que, inscrita en un régimen republicano, le son propios diversos adjetivos en ocasión de sus múltiples relaciones con el Estado. Así, es sujeto obediente de las leyes, elector de las autoridades públicas, contribuyente fiscal de la hacienda pública, opinador sobre los asuntos de interés público, eventualmente conscripto en defensa del Estado de pertenencia, usuario de los servicios públicos y, ocasionalmente, cliente, sin el sentido mercantilista del término. El ciudadano no pierde tal condición por las relaciones que sostiene con el Estado; los adjetivos sólo le ubican circunstancialmente. En el caso de ciudadano-cliente se alude a la persona (u organización) que recibe un producto, independientemente de si las circunstancias son de escenarios de competencia o no.

<sup>8</sup> El criterio básico de la intencionalidad para la selección de los informantes clave fue que ocuparan puestos estratégicos dentro de la administración del gobierno municipal en el período 2006-2009, es decir, que su incidencia fuera relevante en la toma de decisiones, en la formulación de los programas de acción, en la ejecución y/o legitimación de las estrategias. Por lo que se entrevistó al Presidente Municipal, al Secretario Particular del H. Ayuntamiento, al Gerente Municipal, al Director de Servicios Públicos, al Director de Transporte y Vialidad, a cuatro regidores y a un presidente de Comité Vecinal.

<sup>9</sup> Para llevar a cabo la técnica de bola de nieve, el investigador pidió al primer informante (licenciado Eliseo Edmundo Rosales) los nombres y ubicación de otras personas que llenaran el perfil de sujetos deseados para el estudio y así subsecuentemente. A través de estas referencias se localizó al resto de los informantes y se les solicitó la entrevista correspondiente.

<sup>10</sup> La cual se explica por el hecho de que no se observaron suficientes alianzas entre los diferentes actores del gobierno municipal para alcanzar en su totalidad lo propuesto en los planes y programas municipales.

## Fuentes bibliográficas

- Aguilar Villanueva, Luis F. (2006), *Gobernanza y gestión pública*, México, FCE.
- Arellano, David (2003), "Profesionalización de la administración pública en México: ¿De un sistema autoritario a un sistema meritocrático rígido?", en Rodrigo Egaña, Oscar Oszlak y Regina Pacheco, *Retos de la profesionalización de la función pública*, Caracas, CLAD; AECI/MAP/FIIAPP.
- Bozeman, Barry (1998), *La gestión pública, su situación actual*, México, FCE.
- Cabrero Mendoza, Enrique (1998), *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993): logros y desencantos*, México, CIDE/Miguel Ángel Porrúa.
- Cabrero Mendoza, Enrique (1999), "Gerencia pública municipal, marco de análisis estratégico para la toma de decisiones en gobiernos municipales" en Cabrero y Nava (coords.), *Gerencia pública municipal*, México, Miguel Ángel Porrúa/CIDE.
- Cabrero, Arellano y Amaya (2003), "Cambio en organizaciones gubernamentales: innovación y complejidad", en Arellano, Cabrero y Del Castillo (coords.), *Reformando al gobierno: una visión organizacional del cambio gubernamental*, México, Miguel Ángel Porrúa/CIDE.
- Cejudo, Guillermo (2009), "Los motores del cambio en la administración mexicana: los límites de la nueva gerencia pública", en María del Carmen Pardo y Ernesto Velasco Sánchez (coords.), *La gerencia pública en América del Norte. Tendencias actuales de la reforma administrativa en Canadá, Estados Unidos y México*, México, El Colegio de México/IAPNL.
- Cerrillo Martínez, Agustí (2005), *La gobernanza hoy: introducción*, Madrid, INAP e Instituto Internacional de Gobernabilidad de Catalunya.
- Crosby P., B. (1994), *Calidad total para el siglo XXI*, México, McGraw-Hill.
- Deming W., E. (1989), *Calidad, Productividad y competitividad*, Díaz de Santos, Cambridge.
- Easton, David (2001), *Esquema para el análisis político*, Buenos Aires, Amorrourtu Editores.
- Greenfield, T. B. (1986), "Theory about organization: a new perspective and its implications for schools", en Bush, T., *Approaches to school management*, London, Harper & Row.

Guerrero, Omar (2000), *Teoría administrativa del Estado*, México, Oxford University Press.

Harmon, Michael y Richard Mayer (2001), *Teoría de la organización para la administración pública*, México, FCE.

Ibarra Colado, Eduardo y Luis Montaña Hirose (1989), *Teoría de la Organización: Fundamentos y controversias*, México, UAM Iztapalapa.

Juran J. M. (1990), *Juran y la planificación para la calidad*, Madrid, Díaz de Santos.

Luhmann, Niklas (1996), *Organización y decisión. Autopoiesis, acción y entendimiento comunicativo*, México, Anthropos.

Martínez Vilchis, José (2007), *Nueva Gerencia Pública. Un análisis comparativo de la administración pública estatal en México*, México, UAEM/Miguel Ángel Porrúa.

Meny, Yves y Jean-Claude Thoenig (1992), *Las políticas públicas*, España, Ariel.

Metcalfe, L. y Sue Richards (1999), *Improving Public Management*, London, European Institute of Public Administration/Sage.

Mintzberg, Henry (1974), *The Nature of Managerial Work*, Canada, Prentice Hall.

Mokate. Karen y José Jorge Saavedra (2006), *Gerencia social: un enfoque integral para la gestión de políticas y programas sociales*, Washington, D.C., Instituto Interamericano para el Desarrollo Social.

North, Douglass (2006), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, FCE.

Olías de Lima, B (Coord.) (2001), *La nueva gestión pública*, Madrid, Prentice Hall.

Peters, B. Guy (1999), *El Nuevo institucionalismo: teoría institucional en ciencia política*, España, Editorial Gedisa.

Powell, Walter y Paul Dimaggio (2001), *El Nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, México, FCE.

Ramírez Macías, José de Jesús (2000), "Teoría de la organización: metáforas y escuelas" en David Arellano, Enrique Cabrero y Arturo Del Castillo

(Coords.), *Reformando al gobierno. Una visión organizacional del campo gubernamental*, México, Miguel Ángel Porrúa.

Sánchez González, José Juan (2001), *La administración pública como ciencia: su objeto y su estudio*, México, IAPEM.

Simon, Herbert (1982), *El comportamiento administrativo*, Buenos Aires, Aguilar.

Williamson, O. E. (1985), *Las Instituciones económicas del capitalismo*, Nueva York, Free Press.

## Publicaciones periódicas

Arellano Gault, David (1995), "Gestión pública en Estados Unidos: crisis y estado del arte", en *Revista Gestión y política pública*, México, CIDE.

García Sánchez, Isabel María (2007), "La nueva gestión pública: evolución y tendencias", en *Revista Presupuesto y Gasto Público*, España: Universidad de Salamanca.

Hood, Ch. (1991), "A Public Management for All Seasons?", *Public Administration*, vol. 69, spring, pp. 3-19.

Hoyle, E. (1996), "Organization Theory in Education: Some issues", en *Actas del IV Congreso Interuniversitario de Organización Escolar*, Tarragona.

Schick, Allen (2002), "Opportunity, Strategy and Tactics in Reforming Public Management", en *OECD Journal on Budgeting*, Francia: Chef du Service des Publications.

## Otras fuentes

Betancourt Tang, J.R. (2006), *Gestión Estratégica: "Navegando hacia el cuarto"*.

Paradigma, edición electrónica gratuita en [www.eumed.net/libros/2006c/220/](http://www.eumed.net/libros/2006c/220/). Fecha de consulta: 14 de noviembre de 2010.

Navas Quintero, Andrés (2010), "La nueva gestión pública: una herramienta para el cambio", Colombia: Corporación Ocaso, en <http://www.Revistaperspectiva.com/archivos/revista/No%2023/036-038%20PERS%20OK.pdf>. Fecha de consulta: 11 de septiembre de 2010.

